

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dengan jelas di dalam Undang–Undang Dasar 1945, Diarahkan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dalam pelaksanaanya dilakukan dengan memberikan “keleluasaan kepada daerah” untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam rangkai melaksanakan amanat UUD 1945 tersebut, telah di tetepkan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Dengan pemberlakuan otonomi daerah, peran dan fungsi pemerintah daerah memiliki nilai tawar yang tinggi baik dari segi administrasi, politik maupun keuangan sebagai konsekuensi dari implementasi kebijakan otonomi daerah semenjak diundangkannya UU No.22/1999 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah dan DPRD hanya berdasar asas desentralisasi. Sedangkan dalam UU No.23/2014, kewenangan Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berdasarkan kedua undang-undang ini, daerah dapat mengatur urusannya sendiri sesuai dengan keinginan daerah dan masyarakat itu sendiri, tanpa harus menunggu petunjuk dari pusat. Sehingga semakin besar pula kewenangan yang dimiliki oleh Daerah. Dan sesuai dalam amanat UUD 1945 ”Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut

asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan infrastruktur publik, peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Karena tujuan utama kebijakan ini adalah di satu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban yang tidak perlu dalam menangani urusan local, sehingga berkesempatan mempelajari, memahami, merespon, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro yang bersifat strategis. Di lain pihak dengan desentralisasi kewenangan kepada daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang nyata. Salah satu bentuk penerapan kebijakan otonomi daerah adalah adanya perubahan dan pergeseran pola pengaturan sistem pemerintah daerah di dalam pengembangan swakarsa dan swadaya masyarakat untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) yang bersifat nasional menjadi pola pengaturan yang lebih bersifat lokal di tingkat kabupaten/ kota.

Bentuk dari pola pengaturan ini adalah pelaksanaan otonomi daerah yang lebih konkrit melalui perencanaan program-program pembangunan kawasan Kelurahan dan dititikberatkan pada keleluasan daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada. Kata kunci keleluasan daerah adalah bahwa pemerintah daerah dalam mengambil suatu kebijakan tertentu

termasuk didalamnya masalah perencanaan sampai pelaksanaan pembangunan tidak ada keharusan lagi untuk selalu meminta petunjuk dahulu ke pusat baru dilaksanakan namun penekanannya lebih didasarkan pada aspirasi masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Oleh karena itu pelaksanaan otonomi daerah akan membawa proses pendelegasian sejumlah kewenangan, terutama di dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat daerah, karena pejabat daerahlah yang selama ini bekerja di lapangan dan lebih tahu permasalahan yang dihadapi oleh masyarakatnya, sehingga perencanaan pembanguan dapat dilakukan sesuai dengan keinginan masyarakat di wilayahnya. Selain itu, dengan otonomi daerah dapat menghantarkan perubahan administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif, sehingga pemerintah daerah memiliki peluang untuk menguji inovasi serta bereksperimen dengan kebijakan baru di daerahnya, tanpa harus menjustifikasikannya kepada pusat. Ini mengandung pengertian bahwasanya tidak ada lagi istilah, pemerintah daerah belum mendapatkan petunjuk pelaksana (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dari pemerintah pusat, tetapi daerah betul-betul memiliki keleluasaan untuk mencoba terhadap suatu kebijakan tersebut seperti yang dikehendaki oleh aspirasi masyarakat itu sendiri.

Pemerintah bukan bertindak sebagai satu-satunya “agent” yang menentukan segalanya dalam pengelolaan kepentingan public, masyarakat (*Civil Society*) sudah seharusnya mendapat diskresi untuk ikut menentukan pelayanannya sendiri (*Self Governing*), dengan asumsi bahwa masyarakatlah yang paling mengerti dengan apa yang mereka butuhkan. Di samping itu, peran swasta baik perusahaan, asosiasi pengusaha maupun pelaku ekonomi di daerah, seharusnya diberi

kesempatan yang sama dalam pembangunan daerahnya. Dengan interaksi ketiga pilar tersebut merupakan modal untuk mengelola potensi daerah, guna mewujudkan tujuan pembangunan, sebagaimana pemereintahan yang baik cenderung didasarkan pada beroperasinya tiga kekuatan, yaitu negara (*state*) yang kuat, pasar (*private sector*) kompetitif dan masyarakat (*civil society*) yang mandiri.

Mencermati perubahan paradigma ini, melalui penerapan konsep *governance* dengan ketiga pilarnya tersebut, diharapkan dapat menjadi solusi konseptual dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik. Oleh karena itu pada tataran praktis, penulis mencoba meneliti konsep ini, khususnya interaksi ketiga pilar *governance* dalam merencanakan pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan.

Menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia sekitar tahun 1998, beberapa lembaga internasional seperti UNDP (*United Nations Development Programme*) dan *World Bank*,<sup>a</sup> memperkenalkan terminologi baru yang disebut sebagai *good governance*. Popularitas terminologi ini mencuat di kalangan pemerintah, akademisi, dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat). *Good governance* dewasa ini sedang menjadi acuan dalam mencari cara perbaikan birokrasi sesuai tuntutan reformasi. *Good governance* sebagai bagian agenda reformasi pada dasarnya merupakan suatu kondisi ideal yang diharapkan terwujud pada setiap aspek pemerintahan yang berinteraksi pada masyarakat. Kondisi ideal ini mengacu pada pemahaman atas prinsip-prinsip yang mendasarinya, yaitu antara lain: akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, penerapan hukum, efektivitas dan efisien, responsibilitas, pendekatan konsensus

dan partisipasi publik, visi strategis.<sup>1</sup> Penerapan prinsip *Good Governnance* dibutuhkan agar pemerintah dan penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif, efisien dan memberikan makna positif bagi rakyat.

Kelurahan adalah satuan pemerintahan terendah di bawah pemerintahan kabupaten/ kota. Kedudukan Kelurahan sangat penting, baik sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional ataupun sebagai lembaga pemerintahan yang memperkuat struktur pemerintahan negara Indonesia. Pemerintahan Kelurahan diselenggarakan oleh Pemerintah Kelurahan. Pemerintah Kelurahan memegang peran yang sangat penting demi terciptanya tata pemerintahan yang baik di Kelurahan. Pemerintah Kelurahan merupakan bagian dari birokrasi negara dan sekaligus sebagai pemimpin lokal yang memiliki posisi dan peran yang signifikan dalam membangun dan mengelola Pemerintahan Kelurahan.

Advokasi tentang penyelenggaraan atau tata kelola Pemerintahan Kelurahan yang baik sangatlah mendesak untuk dilakukan. Sungguhpun demikian, urgensinya sangat jarang dikomunikasikan di arena publik. Perhatian terhadap Pemerintahan Kelurahan, walaupun ada, bersifat marginal. Padahal, justru pada level kelurahan inilah *interface* atau sentuhan negara-rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan banyak terjadi. Ruang publik yang paling dekat untuk diakses masyarakat justru ada dan perlu diperluas pada level kelurahan.

Dengan berasumsi, pertama apabila tugas di kelurahan dapat dilaksanakan dengan baik, maka segala permasalahan dapat diselesaikan, sehingga pekerjaan

---

<sup>1</sup> Tjandra, Willy. R. 2006. 'Praksis *Good Governnance*'. Yogyakarta: Pondok Edukasi. hal. 6

pemerintahan kota akan semakin ringan. Kedua yang paling tahu kebutuhan *real* dan cara pemecahan masalah yang khas dan unik adalah masyarakat setempat (kelurahan dan kecamatan). Ketiga, untuk dapat melayani masyarakat dengan baik, maka aparat di Kelurahan dan Kecamatan harus mendapatkan sarana dan prasarana yang memadai. Apalagi otonomi daerah yang menempatkan masyarakat tidak hanya menempati obyek pembangunan saja, tetapi lebih dari itu keterlibatan sejak awal perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan pembangunan lebih ditonjolkan dan diberdayakan. Melalui pola seperti ini, akan memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada potensi masyarakat kelurahan, untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya, sehingga tidak ada lagi istilah bolak-balik rembug kelurahan, RT/ RW dimintai usulan proyek, hanya usul saja, tidak pernah turun proyeknya.

Usulan dari masyarakat di dalam forum tersebut diusulkan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat di wilayah daerahnya. Baik yang berkaitan dengan perencanaan yang bersifat fisik seperti pembangunan, sarana dan prasarana serta pembangunan non fisik seperti pembinaan keterampilan untuk meningkatkan kesejahteraan. Melalui musrenbang dan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dan masyarakat dapat memberikan partisipasi pemikiran untuk pengembangan perencanaan pembangunan daerahnya masing-masing. Pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan, diharapkan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi kondisi daerah yang berbeda menyebabkan strategi kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah nantinya juga akan berbeda. Perbedaan tersebut antara lain perbedaan sumber daya dan aktivitas manusia serta pertumbuhan penduduk di setiap wilayah. Agar

pembangunan ini berjalan dengan seimbang maka diharapkan pemerintah harus memperhatikan semua daerah tanpa ada perlakuan khusus.

Beberapa pembangunan di Kelurahan Trajeng dalam hal perencanaan pembangunan tidak sesuai dengan konsep perencanaan pembangunan. Peningkatan jumlah penduduk yang tidak terkendali dapat memicu terjadinya kemiskinan, kurangnya kesadaran kebersihan, urbanisasi dan yang sangat krusial adalah terjadinya kesenjangan sosial-budaya masyarakat, yang dipicu terjadinya ketimpangan ekonomi masyarakat. Problema tata ruang yang dihadapi antara lain ketimpangan pembangunan kawasan kelurahan yang ditandai terjadinya urban, wilayah pengembangan, dan kurang terintegrasinya perencanaan tata ruang misalnya program pembangunan RTLH (Rumah Tidak Layak Huni), perbaikan jalan kampung (pavingisasi), sanitasi, dan lain sebagainya.

Persoalan lainnya adalah pertama dari sisi pemerintahan Kelurahan, selama ini belum terlibat secara langsung dalam proses pembangunan, sekalipun pembangunan itu di Kelurahan, walaupun terlibat baru sebatas mengusulkan kepada pemerintahan daerah, pembangunan apa yang dibutuhkan masyarakatnya melalui mekanisme pembangunan yang sudah ada yaitu Musrenbang Kelurahan. Penyelenggaraan Musrenbang merupakan salah satu tugas pemerintah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dari hasil Musrenbang, selanjutnya dibawa ke rapat pembangunan Kecamatan atau UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) untuk menentukan skala prioritas masing-masing. Kelurahan melalui forum ini akan diseleksi program yang akan diusulkan menjadi prioritas pembangunan yang akan dibiayai oleh APBD atau melalui lembaga-lembaga tertentu.

Sementara itu dalam program pembangunan Kelurahan, keterlibatan pemerintah Kelurahan mulai dari perencanaan, implementasi dan pengawasan sampai dengan hasil program pembangunan diserahkan kepada masyarakat, bahkan sebagai institusi pelaksanaannya adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) dan Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM). LPM dan BKM diberi tanggung jawab besar melaksanakan program pembangunan sehingga akan menjadi pengalaman yang berharga. Kedua dari *civil society* yang ada di Kelurahan seperti kelompok pengajian, karang taruna, rukun kematian dan lain-lain perannya belum maksimal, artinya keberadaan kelompok ini masih terbatas pada permasalahan anggotanya sendiri, belum banyak terlibat dalam dinamika pemerintahan Kelurahan, sehingga apabila sudah melibatkan kedua institusi ini dianggap sudah melibatkan *civil society*. Sementara salah satu indikator terwujudnya *good governance* sebagaimana tujuan program pembangunan adalah bekerjanya *civil society* secara sinergis dengan pemerintah Kelurahan dan sector swasta. Ketiga dari sector swasta, dalam hal ini diwakili oleh pelaku ekonomi yang berada di Kelurahan, seperti penyedia jasa konstruksi, bahan material bangunan, jasa tenaga kerja dan lain-lain.

Melihat dari fenomena tersebut, penulis tertarik untuk meneliti interaksi antara LPM, BKM, pemerintah kelurahan RT/ RW, *civil society* dan pelaku kelurahan sebagai aplikasi dari konsep penerapan prinsip *good governance* dalam perencanaan pembangunan, mdengan mengambil judul penelitian **“Penerapan Prinsip–Prinsip Good Governance Dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasurua**



## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan?
3. Bagaimanakah upaya yang harus dilakukan dalam menanggulangi kendala yang terjadi dalam menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan?

## **1.3 Tujuan**

1. Mendeskripsikan penerapan prinsip-prinsip *Good Governace* dalam pembangunan di Kota Pasuruan.
2. Mendeskripsikan apa saja kendala yang dihadapi dalam menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan.
3. Mendeskripsikan upaya yang harus dilakukan dalam menanggulangi kendala dalam menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses prencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng Kecamatan Panggungrejo Kota Pasuruan

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### 1. Manfaat Teoritis

Menambah wawasan bagi peneliti maupun pembaca dalam bidang Ilmu Pemerintahan khususnya mengenai penerapan prinsip-prinsip *Good Governace*, serta agar dapat digunakan sebagai dasar penelitian sejenis dan diharapkan dapat menjadi penelitian dengan sifat berkelanjutan. Penelitian ini berkaitan dengan mata kuliah yang pernah ditempuh atau wajib ditempuh peneliti.

##### 2. Manfaat Praktis

###### a. Manfaat bagi instansi terkait:

Diharapkan mampu menjadi acuan atau rekomendasi dalam pelaksanaan kegiatan serta kontribusi secara menyeluruh dan bermanfaat bagi instansi-instansi yang terkait dalam penerapan prinsip-prinsip *Good Governace* guna mewujudkan pelayanan publik dalam proses perencanaan pembangunan yang lebih baik, khususnya bagi Kelurahan Trajeng, Lembaga Pemberdayaan masyarakat (LPM) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Kelurahan Trajeng, serta Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Trajeng

###### b. Manfaat bagi masyarakat:

Diharapkan mampu memberikan atau sebagai bahan dalam pendidikan yang berdampak ke masyarakat agar lebih memahami dan menguasai pentingnya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*

dalam mewujudkan perencanaan pembangunan di daerah khususnya di lingkungan Kelurahan demi terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pemeratan pembangunan di kelurahan yang baik.

## **1.5 Definisi Konseptual dan Definisi Operasional**

### **1.5.1 Definisi Konseptual**

#### **1.5.1.1 Konsepsi Pemerintahan yang baik (*Good Governance*)**

Pemahaman umum tentang *good governance* mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an dan semakin populer pada era tahun 2000-an. Pemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *ASEAN Development Bank*, IMF maupun lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara maju. *Good Governance* dijadikan aspek pertimbangan lembaga donor dalam memberikan pinjaman maupun hibah. Secara konseptual pengertian kata baik (*Good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*Good Governace*) mengandung dua pemahaman yaitu pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak yang rancu memahami konsep *governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan di sini

bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya, memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama. Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktivitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktivitas-aktivitas tersebut.

Berdasarkan pengertian ini menurut Edy bahwa pemerintahan yang baik berorientasi pada dua hal yaitu orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional; dan pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Peraturan Pemerintah No.101 Tahun 2000, memutuskan pengertian Pemerintahan yang Baik (*good governance*) yaitu pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Edy Topo Ashari. 2001. Membangun Pemerintahan yang Baik Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta. Hal: 63

UNDP (*United Nations Development Program*) mendefinisikan *good governance* sebagai pelaksanaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi untuk mengatur urusan – urusan Negara, yang memiliki mekanisme, proses, hubungan, serta kelembagaan yang kompleks dimana warga Negara dan berbagai kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka, melaksanakan hak dan kewajiban mereka serta menengahi perbedaan yang ada di antara mereka.<sup>3</sup>

*Good governance* dilihat dari sisi luar organisasi seolah merupakan refleksi perilaku institusi. Namun demikian, jika kita kaji lebih mendalam, *good governance* dari sebuah organisasi merupakan agregat perilaku individu yang taat dan tunduk pada ketentuan (*regulatory*) yang telah ditetapkan. Ketentuan ini biasanya menyangkut tentang batasan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan atau petunjuk/prosedur pelaksanaan suatu aktivitas dalam rantai nilai pelayanan kepada *stakeholder*. Dengan demikian, *good governance* mencerminkan bagaimana manusia berkarya secara benar, benar dalam pengertian sesuai dengan ketentuan regulasi yang telah ditetapkan.<sup>4</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dibutuhkan prinsip-prinsip yang menunjang pelaksanaan dan harus diemban dalam kenyataan *Good Governance*. UNDP sebagaimana yang dikutip dalam buku SANKRI buku I “Prinsip-prinsip penyelenggaraan Negara” dan buku tentang “Akuntabilitas dan *Good Governance*”, Lembaga Administrasi Negara (LAN) – BPKP (1999) juga

---

<sup>3</sup> Wigrantoro, Roes Setiyadi. 2004. Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Penerapan *Good Governance*, diakses dari <http://maswig.blogspot.com/20004/12/pemanfaatan-teknologi-dalam28.html>, pada tanggal 16 Maret 2019 hlm: 1 -5

<sup>4</sup> *Ibid.*

menetapkan sembilan prinsip *Good Governace*, yaitu meliputi: 1. Partisipasi; 2. Taat hukum (*rule of law*); 3. Transparansi; 4. Responsif; 5. Berorientasi (*orientation*); 6. Kesenjangan (*equity*); 7. Efektif dan Efisien; 8. Akuntabilitas (*accountability*); 9. Visi strategis (*strategis vision*)<sup>5</sup>

Menurut Safri Nugraha yang lebih banyak menekankan akan pentingnya pelaksanaan dan prakteknya *Governace* yang baik dalam suatu negara merupakan nilai ideal yang harus oleh semua pihak disuatu negara. Untuk memujudkan ideal tersebut, *Good Governace* memuat prinsip yaitu: (1) *Participation* (2) *Rule Of Law* (3) *Transparancy* (4) *Responsiveness* (5) *Consensus Oriented* (6) *equity and inclusiveness* (7) *Effetiveness and efficity* (8) *Accountability*.<sup>6</sup>

Berdasarkan pemahaman atas pengertian *governance* tersebut, maka penambahan kata sifat *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada pengalokasian sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai. *Governance* dikatakan memiliki sifat-sifat yang *good*, apabila memiliki ciri-ciri atau indikator-indikator tertentu.

#### **1.5.1.2 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik sebagai respon suatu sistem politik melalui kekuasaan pemerintah terhadap masalah-masalah masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah keputusan pemerintah guna memecahkan masalah publik.

---

<sup>5</sup> Nasirin, Chairun. 2010. 'Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Good Governance'. Malang: Indo-press

<sup>6</sup> Safri Nugraha. 2007. 'Laporan Akhir Tim Kompedium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik'. Jakarta: Departemen Hukum dan Ham

Keputusan itu bisa berimplikasi pada tindakan maupun bukan tindakan. Kata “publik” dapat berarti masyarakat dan perusahaan, bisa juga berarti negara atau sistem politik serta administrasi. Sementara “pemerintah” adalah orang atau sekelompok orang yang diberi mandat oleh seluruh anggota suatu sistem politik untuk melakukan pengaturan terhadap keseluruhan sistem.

Konsep kebijakan publik menurut Wahab sebagai berikut:

*Pertama*, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, dari pada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang secara acak. *Kedua*, kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijakan itu apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. *Keempat*, kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif.<sup>7\</sup>

Kebijakan publik dalam bentuknya yang positif mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi penyelesaian atas masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebernarnya justru amat diperlukan.

---

<sup>7</sup> Wahab. 2004. 'Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara'. Jakarta: Bumi Aksara. Hal: 5

### 1.5.1.3 Perencanaan Pembangunan

Secara etimologi kata dasar perencanaan itu sendiri sebenarnya dari kata rencana (*plan*). Waterston dalam Conyers mengatakan bahwa pada hakekatnya perencanaan adalah usaha yang dilakukan secara sadar, terorganisasi, terus menerus memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu<sup>8</sup>. Menurut Suhadak dan Trilaksono perencanaan diperlukan karena adanya keterbatasan sumber daya dan sumber dana yang tersedia sehingga ditentukan prioritas kegiatan. Mengacu definisi dari berbagai ahli, oleh Suhadak dan Trilaksono perencanaan diartikan sebagai kegiatan-kegiatan pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan mengenai sasaran dan cara-cara yang akan dilaksanakan di masa depan guna mencapai tujuan yang diinginkan serta pemantauan dan penilaian atas perkembangan hasil pelaksanaannya yang akan dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan.<sup>9</sup>

Todaro menyatakan bahwa pembangunan bukan hanya fenomena semata, namun pada akhirnya pembangunan tersebut harus melampaui sisi materi dan keuangan dari kehidupan manusia. Dengan demikian pembangunan idealnya dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak (membahas komponen-komponen ekonomi maupun non ekonomi, yang melibatkan masalah pengorganisasian dan peninjauan kembali keseluruhan sistem ekonomi dan

---

<sup>8</sup> Conyers, Diana. 1992. 'Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar'. Terjemahan Setiawan. Yogyakarta: Universitas Gadjah mada Pers. Hal: 4

<sup>9</sup> Suhaddak dan Trilaksono Nugroho. 2007. 'Paradigma Baru pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi. Surabaya; Bayu Media Publishing. Hal. 2-5



sosial)<sup>10</sup>. Menurut Gant dalam Suryono, tujuan pembangunan ada dua tahap. Tahap pertama, pada hakikatnya pembangunan menghapuskan kemiskinan. Apabila tujuan ini sudah mulai dirasakan hasilnya maka tahap kedua adalah menciptakan kesempatan bagi warganya untuk dapat hidup bahagia dan terpenuhi segala kebutuhannya. Untuk mencapai keberhasilan pembangunan tersebut maka banyak aspek atau hal-hal yang harus diperhatikan, yang diantaranya adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan<sup>11</sup>.

Sitanggang menyatakan bahwa pengertian perencanaan pembangunan adalah bagian dari proses kekuasaan yang berjalan secara proporsional, sebagai alat pemimpin menggerakkan dan mengendalikan organisasi secara berdaya guna dalam mekanisme pembagian tugas dan batasan tanggung jawab yang berjenjang secara seimbang dan serasi meliputi semua tugas organisasi. Proses penyusunan perencanaan pembangunan dikelompokkan ke dalam dua sistem yaitu perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*)<sup>a</sup> dan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*).<sup>12a</sup> Menurut Kunarjo perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*) diartikan perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat atau sasaran-sasarannya ditetapkan dari tingkat nasional dalam tingkat makro, kemudian diterjemahkan ke dalam perencanaan yang lebih mikro atau perencanaan tingkat daerah. Sedangkan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom*

---

<sup>10</sup> Todaro, Michael P. 2000. 'Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga'. Jakrta: Erlangga. Hal: 18

<sup>11</sup> Suryono, Agus. 2001. 'Teori dan Isu Pembangunan'. Malang: Universitas Malang Pers. Hal: 31

<sup>12</sup> Sitanggang. 1999.. 'Perencanaan Pembangunan: Suatu Teori dan Praktik'. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Hal: 111

*up planning*) diartikan perencanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah/ departemen atau perencanaan dalam tingkat mikro/ proyek.<sup>13</sup>

Mengacu pengertian perencanaan pembangunan di atas, maka perencanaan pembangunan kelurahan adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan kelurahan dalam jangka waktu tertentu. Sebagai masyarakat hukum, kelurahan mempunyai wewenang mengelola pembangunan sesuai kepentingan masyarakat warga di wilayah yang menjadi yurisdiksinya. Menjawab pengakuan negara ini, kelurahan dituntut mempunyai kapasitas mengelola pembangunan mulai dari menyusun perencanaan, metaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi. Menurut Rahman (2005:5) kelurahan/ desa menjalankan kewenangannya adalah perangkat membangun kemandirian dan pemerataan kemajuan kelurahan.<sup>14</sup>

### **1.5.2 Definisi Operasional**

1. Aktor-aktor (Organisasi/ Lembaga dalam Kelurahan Trajeng) yang terlibat pada proses penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng
2. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* antar organisasi/ lembaga di Kelurahan Trajeng dalam proses perencanaan pembangunan

---

<sup>13</sup> Kunarjo. 2002. 'Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan'. Jakarta: UI Press

<sup>14</sup> Rahman, Farid Hadi. 2005. 'Urgensi Pembaharuan Dalam Perencanaan dan Keuangan Desa', Makalah Semiloka Nasional 'Prakarsa Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa', Yogyakarta, 29 Desember. Hal: 5

3. Sharing data dan *knowledge* pada proses penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng
4. Hasil penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng

## 1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan langkah sistematis dalam mendapatkan informasi sesuai dengan tema penelitian. Maka pada penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif sering disebut dengan *naturalistic inquiry* (inquiry alamiah). Format desain penelitian kualitatif terdiri dari tiga model, yaitu format deskriptif, format verifikasi, dan format *grounded research*. Dalam penelitian ini digunakan metode kualitatif dengan desain deskriptif, yaitu penelitian yang memberi gambaran secara cermat mengenai individu atau kelompok tertentu tentang keadaan dan gejala yang terjadi<sup>15</sup>

Data kualitatif berada secara tersirat di dalam sumber datanya. Sumber data kualitatif adalah catatan hasil observasi, transkrip interview mendalam (*depth interview*), dan dokumen-dokumen yang terkait yang dapat berupa tulisan atau gambar. Adapun uraian dari metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Menurut Faisal, penelitian deskriptif

---

<sup>15</sup> Koentjaraningrat. 1993. 'Metode-Metode Penelitian Masyarakat'. Edisi Ketiga. Jakarta. Gramedia. Hal: 89

dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Selain itu jenis penelitian deskriptif juga merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggerakkan, melukiskan keadaan subjek, serta obyek penelitian.<sup>16</sup>

Selanjutnya penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan memanfaatkan berbagai metode alamiah.<sup>17</sup>

Pedekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif karena penelitian ini bertujuan mendeskripsikan secara alami penerapan prinsip-prinsip *Good Governance*, kendala yang dihadapi saat menerapkan prinsip-prinsip *Good Governace* dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng.

### **1.6.2 Sumber Data**

Untuk mendapatkan informasi atau gambaran tentang jawaban penelitian, maka diperlukan data. Data yang dimaksud adalah sejumlah fakta atau keterangan dari sumber data atau informasi yang digunakan sebagai sumber atau bahan untuk membuat kesimpulan atau pengambilan keputusan. Menurut Lofland yang dikutip Moleong sumber data utama kualitatif adalah kata-kata dan tindakan selebihnya

---

<sup>16</sup> Faisal, Sanapiah.2005. 'Format-format Penelitian Sosial'. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal: 5

<sup>17</sup> Moleong. 2005. '*Metodologi Penelitian*'. Bandung : PT Remaja Rosdakarya. Hal: 6

adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>18</sup> Sumber data dalam penelitian ini dapat berupa sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang dikumpulkan sendiri oleh penulis langsung pada obyek yang dituju yang diperoleh dari hasil wawancara langsung dan observasi terhadap objek penelitian. Data primer adalah sumber data yang secara langsung memberikan data kepada pengumpul data<sup>19</sup>.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data<sup>20</sup>. Data sekunder dapat berupa sumber buku, majalah ilmiah, referensi, internet dan dokumen dari pihak yang berekepentingan yang terkait dengan kebutuhan data untuk melengkapi penelitian. Data sekunder yang menunjang penelitian ini dapat berupa dokumen tertulis tentang penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng, dokumen rencana pembangunan jangka menengah, dokumen hasil musyawarah perencanaan pembangunan kelurahan (Musrenbangkel), dokumen lain yang berhubungan dengan perencanaan pembangunan.

### 1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah paling strategis atau prosedur sistematis dan standar dalam penelitian, karena tujuan utama penelitian

---

<sup>18</sup> Moleong. 2006. 'Metode Penelitian Kualitatif'. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. Hal: 157

<sup>19</sup> Sugiyono. 2012. 'Metode Penelitian Kombinasi'. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hal: 25

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 137

adalah mendapatkan data yang diperlukan.<sup>21</sup> Teknik pengumpulan data merupakan langkah utama penelitian untuk memperoleh data yang mempermudah peneliti untuk meneliti dan menyelesaikan masalah. Untuk memperoleh data, maka dilakukan penelitian dengan menggunakan beberapa teknik, yaitu:

#### **a. Observasi**

Observasi besar peranannya dalam penelitian kualitatif, observasi merupakan teknik pengumpulan data dimana peneliti melakukan penelitian langsung di lapangan untuk mengetahui dan memahami serta memperoleh gambaran riil tentang jawaban dari permasalahan penelitian ini yang diketahui oleh subjek penelitian.<sup>22</sup> Berdasarkan definisi tersebut maka peneliti menggunakan metode ini dalam melakukan pengamatan langsung di lapangan untuk mendapatkan data tentang penerapan prinsip-prinsip *Good Governace*, dokumen kegiatan dan data-data lain yang menunjang pelaksanaan penelitian

#### **b. Wawancara**

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya jawab lisan, dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik.<sup>23</sup> Dalam hal ini penulis menanyakan secara langsung kepada subjek yang terkait (narasumber/ informan) dengan tujuan mendapatkan informasi penting mengenai penjelasan detail tentang jawaban atas permasalahan dalam penelitian. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data (informan) terdiri;

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 62

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 145

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 194

pemerintah Kelurahan Trajeng dan Organisasi/ Lembaga di Kelurahan Trajeng yaitu Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), RT di Kelurahan Trajeng, Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dengan harapan mendapat data langsung terkait dengan keadaan di lapangan berupa masalah dan permasalahan yang dihadapi terkait penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam proses perencanaan pembangunan di Kelurahan Trajeng.

### c. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen atau arsip dari sumber terpercaya.<sup>24</sup> Dokumentasi dalam penelitian ini dapat berupa dokumen, arsip maupun berupa foto atau video selama kegiatan berlangsung. Melalui strategi dokumentasi ini, informasi dapat diperoleh dari fakta yang tersimpan dalam bentuk surat, catatan harian, arsip foto, hasil rapat, jurnal kegiatan dan sebagainya.

#### 1.6.4 Subyek Penelitian

Subyek penelitian adalah orang yang mempunyai sifat, karakteristik/ keadaan yang akan diteliti dan bermanfaat untuk memberikan informasi terkait pembahasan penelitian<sup>25</sup>. Penentuan subyek penelitian dalam penelitian ini menggunakan metode purposive sampling yang didasarkan pada tujuan dan keperluan yang telah ditentukan dengan kriteria tertentu. Adapun guna mendapatkan informasi yang valid

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 240

<sup>25</sup> Tatang, Amirin M. 2009. 'Menyusun Rencana Penelitian'. Jakarta: PT. Raja Grafindo

dan lengkap, maka subyek yang ditentukan dalam penelitian yaitu sebagai berikut:

- a. Kepala Kelurahan Trajeng
- b. Sekretaris Kelurahan Trajeng
- c. Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Trajeng (LPMK),
- d. Ketua Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Kelurahan Trajeng
- e. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Kelurahan Trajeng

#### **1.6.5 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian dilakukan guna mendapatkan informasi dan data-data yang diperlukan untuk menunjang penelitian ini.<sup>26</sup> Lokasi penelitian dimaksudkan agar peneliti mampu mengungkapkan fakta di lapangan. Penelitian ini dilakukan di dua lokasi yaitu:

- a. Kantor Kelurahan Trajeng

Jalan Kolonel Sugiono No. 87 Kelurahan Trajeng, Kecamatan Panggungrejo, Kota Pasuruan, Jawa Timur, Telp. 0343 – 424780.

- b. Kantor Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

Jalan Kolonel Sugiono No. 87 Kelurahan Trajeng, Kecamatan Panggungrejo, Kota Pasuruan, Jawa Timur, Telp. 0343 – 424780 - 5741261

#### **1.6.6 Analisa Data**

Menurut Bogdan & Biklen yang dikutip Moleong, analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang data dikelolah, mensintesisnya,

---

<sup>26</sup> Iskandar. 2008. 'Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)'. Jakarta: Gaung Persada Pers



mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain<sup>27</sup>. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif adalah mengembangkan deskripsi yang komperensif teliti dari hasil penelitian<sup>28</sup>. Proses analisis datanya mencakup:

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan dokumentasi. Pengumpulan data yang dimaksud adalah dengan cara mencari dan mengumpulkan data yang ada di lapangan sesuai dengan judul penelitian yaitu Penerapan Prinsip-prinsip *Good Governance* dalam Perencanaan Pembangunan di Kelurahan Trajeng

b. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemutusan perhatian pada peneyderhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data dimulai dengan ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gagasan, menulis dan sebagainya dengan menyisihkan data/informasi yang tidak relevan dengan mencari fokus atau pokok permasalahan pada penerapan prinsip-prinsip *Good governance* dalam perencanaan

---

<sup>27</sup> Moleong, *op.cit.*, hlm. 248

<sup>28</sup> Huberman, A Michael. 2006. '*Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*', Edition 3. USA: Sage Publication. Terjemahan: Tjetjep Rohindi. Jakrta: UI-Press. Hal: 289

pembangunan di Kelurahan Trajeng, dari hal tersebut nantinya akan didapat hasil penelitian yang valid.

c. Display Data

Display data dilakukan dengan menyajikan sekumpulan informasi yang tersusun dengan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Penyajian data dilakukan untuk melihat gambaran keseluruhan atau bagian tertentu dari gambaran keseluruhan. Pada tahap ini peneliti berupaya mengklarifikasi dan menyajikan data sesuai pokok permasalahan yang diawali pengkodean pada setiap sub bab pokok permasalahan. Hal tersebut dimaksudkan untuk memperkuat hasil reduksi data yang diolah lebih lanjut.

d. Menarik Kesimpulan

Menarik kesimpulan adalah tahap akhir dalam proses analisis data. Pada bagian ini peneliti mengutarakan kesimpulan dari data-data yang telah diperoleh. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mencari makna data yang dikumpulkan dengan mencari hubungan, persamaan, atau perbedaan. Penarikan kesimpulan bisa dilakukan dengan cara membandingkan kesesuaian atau persamaan pernyataan dari subyek penelitian dengan makna yang terkandung dalam konsep-konsep dasar penelitian